Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1060**
15. Wahlperiode 27. 05. 2003

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Zollverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze

A. Problem und Ziel

Anpassung des Zollverwaltungsgesetzes an das neue EG-Freizonenrecht; Institutionalisierung einer Zentralstelle für Risikoanalyse.

Anpassung des Kreditwesengesetzes, um internationalen Verpflichtungen zu Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus durch Finanzsanktionen nachzukommen und damit die Stabilität und Integrität des deutschen Finanzmarkts bzw. die Reputation der dort tätigen Institute sicherzustellen.

B. Lösung

Änderung der Regelungen im Zollverwaltungsgesetz, die sich nur auf Freizonen des herkömmlichen Typs beziehen, der anders als der neu in das EG-Zollrecht eingeführte Kontrolltyp II die Begrenzung mit einem zollamtlich überwachten Zollzaun vorsieht; Ergänzung des Zollverwaltungsgesetzes um eine Vorschrift, mit der die Arbeitsmethode der Risikoanalyse im Zollbereich und die Einrichtung einer entsprechenden Zentralstelle gesetzlich verankert werden.

Durch die Änderung des Kreditwesengesetzes wird eine Rechtsgrundlage für Finanzsanktionen vornehmlich gegen „EU-interne Zielsubjekte“ geschaffen. Damit kann den mit der Finanzierung des Terrorismus in Verbindung stehenden Gefahren besser begegnet werden.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen

I. der Änderung des Zollverwaltungsgesetzes

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Keine

2. Vollzugsaufwand

Keiner

II. der Änderung des Kreditwesengesetzes

Der mit der Änderung des Kreditwesengesetzes verbundene Verwaltungsaufwand bzw. Mehraufwand ist nicht bezifferbar. Die Vorschrift dient lediglich als spezielle Ermächtigungsgrundlage zur Schließung von Lücken im Bereich der Finanzsanktionen bei nach dem Außenwirtschaftsgesetz und den einschlägigen EU-Verordnungen nicht abgedeckten Fallkonstellationen.

Unter Berücksichtigung der in der Vergangenheit aufgetretenen sowie in Zukunft zu erwartenden Fälle ist allenfalls mit einem äußerst geringen zusätzlichen Aufwand zu rechnen.

Kosten für die öffentlichen Haushalte fallen wegen der Umlageregelung im Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz nicht an.

E. Sonstige Kosten

Keine

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 27. Mai 2003

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Wolfgang Thierse
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des
Zollverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner 788. Sitzung am 23. Mai 2003 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.

Mit freundlichen Grüßen

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Zollverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Zollverwaltungsgesetzes

Das Zollverwaltungsgesetz vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2125, 1993 I S. 2493), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. August 2002 (BGBl. I S. 3105), wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

   a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

   „Der Verkehr mit Waren über die Grenze des Zollgebiets der Europäischen Gemeinschaften (Zollgebiet der Gemeinschaft) sowie über die Grenzen von Freizonen im Sinne des Artikels 167 Abs. 3 des Zollkodex in Verbindung mit Artikel 799 Buchstabe a der Zollkodex-Durchführungsverordnung (Freizonen des Kontrolltyps I) wird im Geltungsbereich dieses Gesetzes zollamtlich überwacht.“

   b) Absatz 1 Satz 4 wird wie folgt gefasst:

   „Zollkodex im Sinne dieses Gesetzes ist die Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. EG Nr. L 302 S. 1, 1993 Nr. L 79 S. 84, 1996 Nr. L 97 S. 38), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 2700/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2000 (ABl. EG Nr. L 311 S. 17), in der jeweils geltenden Fassung.“

   c) Nach Satz 4 wird folgender Satz angefügt:

   „Zollkodex-Durchführungsverordnung im Sinne dieses Gesetzes ist die Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. EG Nr. L 253 S. 1, 1994 Nr. L 268 S. 32, 1996 Nr. L 180 S. 34, 1997 Nr. L 156 S. 59, 1999 Nr. L 111 S. 88), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 444/2002 der Kommission vom 11. März 2002 (ABl. EG Nr. L 68 S. 11), in der jeweils geltenden Fassung.“

2. § 2 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 1 Satz 1 werden nach dem Wort „Freizonen“ die Wörter „des Kontrolltyps I“ eingefügt.

   b) In Absatz 4 Satz 1 werden nach dem Wort „Freizonen“ die Wörter „des Kontrolltyps I“ eingefügt.

3. In § 3 Abs. 1 werden nach dem Wort „Freizonen“ die Wörter „des Kontrolltyps I“ eingefügt.

4. § 10 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 3 Satz 1 wird nach dem Wort „zureichender“ das Wort „tatsächlicher“ eingefügt.

   b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 3a eingefügt:

   „(3a) Im Rahmen der Erfassung des Warenverkehrs kann durch Überholung am Ort der Gestellung geprüft werden, ob Nichtgemeinschaftswaren eingeführt worden sind oder ob der Gestellungspflicht vollständig genügt worden ist. Stehen dafür erforderliche Einrichtungen am Amtsplatz oder einem anderen für die Gestellung zugelassenen Ort nicht zur Verfügung, so kann für die Überholung der nächste geeignete Ort bestimmt werden. Der Gestellungspflichtige hat die Überholung zu ermöglichen. Er hat dabei selbst oder durch andere auf seine Kosten und Gefahr die erforderliche Hilfe nach zollamtlicher Anweisung zu leisten. Er hat auf Verlangen schwer feststellbare, zur Aufnahme von Waren geeignete Stellen anzugeben sowie Beschreibungen des Beförderungsmittels, Verzeichnisse der Ausrüstungsstücke und Ersatzteile und andere Unterlagen über das Beförderungsmittel vorzulegen. Diese Pflichten treffen für das Beförderungsmittel den Fahrzeugführer.“

5. § 11 wird aufgehoben.

6. In § 14 Abs. 4 Satz 1 werden nach dem Wort „Freizonen“ die Wörter „des Kontrolltyps I“ eingefügt.

7. In § 15 Abs. 4 wird nach dem Wort „Freizonen“ der Klammerzusatz „(§ 20 Abs. 1)“ durch die Wörter „des Kontrolltyps I“ ersetzt.

8. § 17 Abs. 2 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

   „Die Hauptzollämter und ihre Dienststellen sind Zollstellen im Sinne des Artikels 4 Nr. 4 des Zollkodex.“

9. Nach § 17 wird folgender § 17a eingefügt:

   „§ 17a
   Zentralstelle für Risikoanalyse

   Die Dienststellen der Zollverwaltung, insbesondere der Zollabfertigungs- und Prüfungsdienst, werden bei ihrer Aufgabenwahrnehmung von einer Zentralstelle durch ein automationsgestütztes System der Risikoanalyse unterstützt. Die konkreten Aufgaben der Zentralstelle im Rahmen des § 1, ihren Sitz sowie ihre Organisation und Ausstattung bestimmt das Bundesministerium der Finanzen.“

10. Dem § 20 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

    „Das Bundesministerium der Finanzen kann den Kontrolltyp bestehender Freizonen (Artikel 166 des Zollkodex in Verbindung mit Artikel 799 der Zollkodex-Durchführungsverordnung) durch Verwaltungsakt ändern.“

11. § 23 wird wie folgt gefasst:

„§ 23
Überwachung von Freizonen des Kontrolltyps I

Das Bundesministerium der Finanzen kann zur Sicherung der Begrenzungen von Freizonen des Kontrolltyps I, insbesondere zur Ausgestaltung der Umzäunung, das Nähere durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates bestimmen.“

12. § 28 Abs. 3 wird aufgehoben.

Artikel 2

Änderung des Kreditwesengesetzes

Das Kreditwesengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2776), zuletzt geändert durch Artikel 3 Abs. 3 des Gesetzes vom 22. August 2002 (BGBl. I S. 3387), wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach § 6 folgende Angabe eingefügt:

   „§ 6a Besondere Aufgaben“.

2. Nach § 6 wird folgender § 6a eingefügt:

   „§ 6a
   Besondere Aufgaben

   (1) Liegen Tatsachen vor, die darauf schließen lassen, dass von einem Institut angenommene Einlagen, sonstige dem Institut anvertraute Vermögenswerte oder eine Finanztransaktion der Finanzierung einer terroristischen Vereinigung nach § 129a auch in Verbindung mit § 129b des Strafgesetzbuches dienen oder im Falle der Durchführung einer Finanztransaktion dienen würden, kann die Bundesanstalt

   1. der Geschäftsführung des Instituts Anweisungen erteilen,
   2. dem Institut Verfügungen von einem bei ihm geführten Konto oder Depot untersagen,
   3. dem Institut die Durchführung von sonstigen Finanztransaktionen untersagen.

   (2) Tatsachen im Sinne des Absatzes 1 liegen in der Regel insbesondere dann vor, wenn es sich bei dem Inhaber eines Kontos oder Depots, dessen Verfügungsberechtigten oder dem Kunden eines Instituts um eine natürliche oder juristische Person oder eine nicht rechtsfähige Personenvereinigung handelt, deren Name in die im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus angenommene Liste des Rates der Europäischen Union zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates 2001/931/GASP vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (ABl. EG Nr. L 344 S. 93) in der jeweils geltenden Fassung aufgenommen wurde.

   (3) Die Bundesanstalt kann Vermögenswerte, die einer Anordnung nach Absatz 1 unterliegen, im Einzelfall auf Antrag der betroffenen natürlichen oder juristischen Person oder einer nicht rechtsfähigen Personenvereinigung freigeben, soweit diese der Deckung des notwendigen Lebensunterhalts der Person oder ihrer Familienmitglieder, der Bezahlung von Versorgungsleistungen, Unterhaltsleistungen oder vergleichbaren Zwecken dienen.

   (4) Eine Anordnung nach Absatz 1 ist aufzuheben, sobald und soweit der Anordnungsgrund nicht mehr vorliegt.

   (5) Gegen eine Anordnung nach Absatz 1 kann das Institut oder ein anderer Beschwerter Widerspruch erheben.

   (6) Die Möglichkeit zur Anordnung von Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs nach § 2 Abs. 2 in Verbindung mit § 7 Abs. 1 des Außenwirtschaftsgesetzes bleibt unberührt.“

3. In § 49 wird nach der Angabe „§ 2b Abs. 1a Satz 1 und Abs. 2 Satz 1,“ die Angabe „des § 6a, “ eingefügt.

4. § 56 Abs. 3 wird wie folgt geändert:

   a) Der Nummer 1 wird folgende Nummer 1 vorangestellt:

      „1. einer vollziehbaren Anordnung nach § 6a Abs. 1 zuwiderhandelt,“.

   b) Die bisherige Nummer 1 wird Nummer 1a.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

Finanzielle Auswirkungen

Keine; Auswirkungen auf Einzelpreise, das Preisniveau und insbesondere das Verbraucherpreisniveau entstehen nicht.

A. Allgemeines

I. Mit Artikel 1 des Gesetzes wird das Zollverwaltungsgesetz (ZollVG) geändert. Neben der Anpassung des ZollVG an die Einführung eines weiteren Freizonentyps im EG-Zollrecht (u. a. § 20 Abs. 1 Satz 3 – neu –) und einigen vor allem redaktionellen Änderungen dient diese Gesetzesnovelle der Institutionalisierung einer Zentralstelle für Risikoanalyse im neu eingefügten § 17a.

II. Artikel 2 des Gesetzes betrifft eine Änderung des Kreditwesengesetzes (KWG). Hintergrund ist folgender: Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat am 27. September 2001 in Resolution 1373 (2001) beschlossen, dass alle Staaten die Finanzierung terroristischer Handlungen verhindern und bekämpfen sollen. Dazu gehört u. a. die Verpflichtung, Gelder und sonstige finanzielle Vermögenswerte von Personen, die terroristische Handlungen begehen oder sich daran beteiligen, einzufrieren. Diesen Personen dürfen auch keine Gelder, finanziellen Vermögenswerte, oder Finanz- oder damit zusammenhängende Dienstleistungen zur Verfügung gestellt werden.

Für die Umsetzung von Finanzsanktionen ist grundsätzlich die Europäische Gemeinschaft zuständig. In diesem Rahmen sind derzeit die Gemeinsamen Standpunkte 2001/930/GASP und 2001/931/GASP (in der durch den Gemeinsamen Standpunkt 2002/847/GASP vom 28. Oktober 2002 aktualisierten Fassung) und die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 die zentralen Instrumente für das Einfrieren von Konten und anderen Vermögensgegenständen. Es handelt sich bei diesen Rechtsakten um solche aus dem Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001, durch deren Artikel 2 Abs. 1 die o. a. Finanzsanktionen des VN-Sicherheitsrats umgesetzt werden, ist somit nicht anwendbar auf „EU-interne Zielsubjekte“, da diese nicht Gegenstand der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sein können. Die Umsetzung der Finanzsanktionen in Bezug auf diese Personen bzw. Organisationen obliegt daher nicht der Gemeinschaft, sondern den einzelnen Mitgliedstaaten.

Ein Teil der einschlägigen Verpflichtungen kann bereits auf Basis des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) erfüllt werden. Das AWG ermächtigt dazu, die notwendigen Beschränkungen von Rechtsgeschäften und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr anzuordnen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die in § 7 Abs. 1 AWG genannten Rechtsgüter abzuwenden. Aufgrund der Zielrichtung des AWG (Außenwirtschaft) können entsprechende Maßnahmen jedoch nicht durchgeführt werden, wenn in Deutschland ansässige Personen oder Organisationen mit Sitz in Deutschland und einem Konto im Inland keine Rechtsgeschäfte und Handlungen mit Auslandsbezug vornehmen, es also an dem für die Anwendung des AWG nötigen Außenwirtschaftsbezug fehlt.

Um die Stabilität und Integrität des deutschen Finanzmarkts und die Reputation der dort tätigen Institute sicherzustellen, aber auch um internationalen Verpflichtungen zu Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus durch Finanzsanktionen nachzukommen, schafft der Entwurf eine Rechtsgrundlage, die auf spezifische, aus der Finanzierung des Terrorismus resultierende Gefahren für die betroffenen Institute zugeschnitten ist.

Diese Eingriffsmöglichkeit soll jedoch nicht nur die Sachverhaltskonstellationen erfassen, die mit dem AWG mangels Außenwirtschaftsbezug nicht erfassbar sind. Aus Gründen der Transparenz und Praktikabilität ist es erforderlich, sie auf alle „EU-internen Zielsubjekte“ zu erstrecken. Die Regelung ist insoweit eine Lex specialis zu der Eingriffsmöglichkeit nach dem AWG, das dann in den Fällen der Umsetzung von Finanzsanktionen gegen die von den zuständigen Organen der Europäischen Union in Form von Rechtsakten zur Umsetzung der Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gelisteten „EU-internen Zielsubjekte“ nicht zur Anwendung kommt. Im Übrigen (z. B. in Fällen der vorläufigen nationalen Umsetzung von Sanktionen des VN-Sicherheitsrats im Vorgriff auf zu erwartende Rechtsakte der Gemeinschaft oder im Rahmen anderer internationaler Verpflichtungen) bleibt die Eingriffsmöglichkeit nach dem AWG durch § 6a KWG unberührt.

Die Gesetzgebungskompetenz für die Regelungen zu § 6a KWG-E ergibt sich im Hinblick auf die Änderungen des Kreditwesengesetzes aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft).

Die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im Bereich der Aufsicht über Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute macht im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich (Artikel 72 Abs. 2 GG).

Das Ziel des Gesetzes, die Stabilität und Integrität des deutschen Finanzmarkts und die Reputation der dort tätigen Institute zu sichern und die gesetzlichen Voraussetzungen für eine wirksame Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus zu schaffen, kann nur durch eine bundesrechtliche Regelung erreicht werden. Die Einheitlichkeit der Finanzaufsicht kann hingegen nicht durch landesrechtliche Vorschriften sichergestellt werden, da diese unter Umständen zu einer Zersplitterung rechtlicher Regelungszusammenhänge führen.

B. Im Einzelnen

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 1)

Zu Absatz 1 Satz 1

Seit Dezember 2000 sieht das EG-Zollrecht neben dem herkömmlichen Typ einen weiteren Typ der Freizone vor, der

hinsichtlich der Förmlichkeiten und der Art der Überwachung dem Zolllagerrecht angenähert und anders als die traditionelle Freizone nicht von einer zollamtlich überwachten Begrenzung (Zollzaun) umgeben ist, Artikel 168a ZK. Die zollamtliche Überwachung einer Freizonengrenze, wie sie § 1 Abs. 1 Satz 1 u. a. regelt, findet daher nur bei Freizonen des herkömmlichen Typs i. S. d. Artikels 167 Abs. 3 ZK i. V. m. Artikel 799 Buchstabe a ZK-DVO, d. h. des Kontrolltyps I, statt.

Zu Absatz 1 Satz 4

Die bereits bisher in Absatz 1 Satz 4 enthaltene Legaldefinition des ZK erfolgt nunmehr mittels eines Vollzitates.

Zu Absatz 1 Satz 5

Der in Absatz 1 neu angefügte Satz 5 definiert die in Satz 1 zitierte Zollkodex-Durchführungsverordnung.

Zu Nummer 2 (§ 2)

Die Ergänzungen in Absatz 1 und Absatz 4 stellen klar, dass sich die Regelungen zu den Zollstraßen und zum Zollstraßenzwang nur auf Freizonen des Kontrolltyps I, also die herkömmliche Freizone, beziehen.

Zu Nummer 3 (§ 3)

Die Vorschrift bezieht sich auf Waren, deren Beförderung dem Zollstraßenzwang unterliegt, und knüpft damit an die Regelung in § 2 an. Ihre Anwendung ist in Bezug auf die Freizonen ebenfalls auf den Kontrolltyp I zu beschränken.

Zu Nummer 4 (§ 10)

Zu Absatz 3

Bereits das Zollrechtsänderungsgesetz vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2125) hat in § 10 Abs. 3 Satz 1 des ZollVG die Formulierung „… bei Vorliegen zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte …“ enthalten. Durch das Tatbestandsmerkmal „tatsächliche“ sollte im Gegensatz zu der Regelung in § 10 Abs. 2 einschränkend klargestellt werden, dass für die Durchführung einer körperlichen Durchsuchung Anhaltspunkte in Form objektiver Tatsachen vorliegen müssen. Anlässlich der Änderung des Absatzes 3 Satz 1 aus nicht mit dieser Formulierung in Zusammenhang stehenden Gründen ist bei der Novellierung des Zollverwaltungsgesetzes 1996 aufgrund eines Versehens im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens in Absatz 3 Satz 1 das Wort „tatsächlicher“ weggefallen, mit der Folge, dass das Gesetz mit einer weder von der Bundesregierung noch von Bundestag und Bundesrat beabsichtigten Fassung der Vorschrift zustande kam. Die Ergänzung des Absatzes 3 Satz 1 dient der Berichtigung dieses in tatsächlicher Hinsicht rein redaktionellen Fehlers.

Zu Absatz 3a

§ 10 ist die zentrale Kontrollnorm im Zollverwaltungsgesetz; § 11 a. F., der die Überholung regelt, hat lediglich die Funktion einer flankierenden Vorschrift. Da aus diesem Grunde die §§ 10 und 11 bereits bisher im Zusammenhang gesehen und angewandt werden mussten, ist der Tatbestand des § 11 a. F. in § 10 integriert worden. Dadurch wird jetzt auch klargestellt, dass die Grundrechtseinschränkung des § 10 Abs. 5 a. F. auch für die Überholung gilt. Eine materielle Änderung der Kontrollbefugnisse der Zollbediensteten ist mit der Änderung nicht verbunden.

Zu Nummer 5 (§ 11)

Die Streichung der Vorschrift ist Konsequenz der Neufassung des § 10 Abs. 3a.

Zu Nummer 6 (§ 14)

Absatz 4 enthält eine Ermächtigung, durch Rechtsverordnung u. a. den um eine Freizone gelegenen Bereich der Grenzaufsicht zu unterwerfen. Auch hier erfolgt die Klarstellung, dass sich diese Regelung nur auf die traditionelle Freizone bezieht.

Zu Nummer 7 (§ 15)

In der Vorschrift, die u. a. Bauten in der Nähe von Freizonengrenzen betrifft, ist in Absatz 4 ebenfalls eine Ergänzung aufgenommen worden, die den Anwendungsbereich der Regelung auf die Freizone des Kontrolltyps I beschränkt.

Zu Nummer 8 (§ 17)

Die Neufassung des Absatzes 2 Satz 2 ist Folge der Umstrukturierungsmaßnahmen in der Zollverwaltung, die u. a. zum 1. Januar 2002 die organisatorische Wiedereingliederung der Prüfungshauptzollämter in die klassischen Hauptzollämter vorsehen.

Zu Nummer 9 (§ 17a)

Die Vorschrift zielt darauf ab, die Arbeitsmethode der Risikoanalyse in der deutschen Zollverwaltung gesetzlich zu verankern.

Risikoanalyse stellt ein Mittel insbesondere zur Ausgestaltung und Optimierung der zollamtlichen Überwachung (§ 1) dar. Sie soll bewirken, dass auf der Grundlage der Auswertung von u. a. personenbezogenen Daten gezielt Kontrollen in den Fällen durchgeführt werden, in denen die Gefahr von Unregelmäßigkeiten und das Betrugsrisiko überdurchschnittlich hoch sind. Sie ermöglicht einen effizienteren Personaleinsatz und gleichzeitig eine grundsätzliche Entlastung zollredlicher Wirtschaftsbeteiligter im Hinblick auf die Durchführung von Kontrollmaßnahmen. Aus diesen Gründen arbeitet auch die Europäische Kommission daran, Risikoanalyse als Arbeitsmethode nach einheitlichen Maßstäben in allen EU-Mitgliedstaaten zur Anwendung zu bringen, um die Effektivität und Effizienz der Zollkontrollen zu optimieren und gleichwertige Kontrollstandards in der EU zu schaffen.

Die Vielzahl der im Rahmen der Risikoanalyse zu bewertenden Informationen und Erkenntnisse macht es erforderlich, die mit der Arbeitsmethode der Risikoanalyse verbundenen Tätigkeiten in einer Zentralstelle zusammenzufassen. Eine solche Zentralisierung kennzeichnet die Arbeitsmethode der Risikoanalyse und stellt einen auch in anderen EU-Mitgliedstaaten anerkannten Standard dar.

Mit Erlass vom 20. Februar 2002 (Nr. 105 der VSF-Nachrichten 15 2002 vom 7. März 2002) ist mit Wirkung vom 1. Januar 2002 die „Zentralstelle Risikoanalyse (Zoll)“ in

Münster eingerichtet worden. Der Erlass regelt auch die im Einzelnen wahrzunehmenden Aufgaben. Dazu zählen u. a.:

– Betrieb und Fortentwicklung der Risikoanalyse (Risiken im Zusammenhang mit der Ein-, Aus- oder Durchfuhr von Waren erkennen, bewerten, daraus Risikoprofile mit präventiver Zielsetzung erstellen und geeignete Kontrollmaßnahmen vorschlagen),
– fachliche Weiterentwicklung und Koordination der sog. Beteiligtenbewertung,
– vorbeugende Betrugsbekämpfung im Marktordnungsbereich und Verfahren ARGUS,
– Mitwirkung an der Entwicklung, Umsetzung und Pflege des IT-Fachverfahrens RAMSES („Risikoanalyse mit Systemunterstützung“),
– unmittelbarer Informations- und Datenaustausch mit anderen nationalen Behörden, der EU-Kommission und der EU-Mitgliedstaaten zu risikorelevanten Sachverhalten,
– Datenerfassung und Verwaltung der Meldungen über Unregelmäßigkeiten und Betrügereien im EU-Eigenmittelbereich von über 10 000 Euro.

Die Zentralstelle ist organisatorisch der Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung der Oberfinanzdirektion Köln angegliedert und fachlich unmittelbar dem Bundesministerium der Finanzen unterstellt.

Zu Nummer 10 (§ 20)

Was die Errichtung und die Änderung des Grenzverlaufs einer Freizone des neuen Kontrolltyps II angeht, der hinsichtlich der Förmlichkeiten und der Art der Überwachung dem Zolllagerrecht angenähert ist (s. o. Begründung zu Nr. 1), gilt § 20, d. h. es bedarf eines Gesetzes bzw. einer Rechtsverordnung, soweit der wesentliche Bestand der Freizone nicht berührt wird. Die äußere Form der Umwandlung einer bereits bestehenden Freizone in die des jeweils anderen Kontrolltyps ist bisher nicht ausdrücklich geregelt. Artikel 168a ZK erklärt „die Zollbehörden“ (s. Artikel 4 Nr. 3 ZK) für zuständig. § 20 Abs. 1 Satz 3 legt nunmehr klarstellend fest, dass in Deutschland die Änderung des Kontrolltyps bestehender Freizonen durch das Bundesministerium der Finanzen durch Verwaltungsakt (Allgemeinverfügung nach § 118 Satz 2 AO) vorgenommen werden kann. Für die Freihäfen Duisburg und Deggendorf ist die Umwandlung in eine Freizone des Kontrolltyps II durch Erlass vom 18. März 2002 (Nr. 135 der VSF-Nachrichten 20 2002 vom 22. März 2002) mit Wirkung vom 1. Mai 2002 vollzogen worden.

Zu Nummer 11 (§ 23)

Die Änderung stellt klar, dass sich die Ermächtigung des § 23 nur auf die traditionellen Freizonen des neuen Kontrolltyps I bezieht, die im Gegensatz zu Freizonen des Kontrolltyps II von einer Umzäunung umgeben sein müssen.

Zu Nummer 12 (§ 28)

§ 28 Abs. 3 ist seit Inkrafttreten des ZollVG Bestandteil des Gesetzes. Wegen der seinerzeitigen Eilbedürftigkeit des Gesetzgebungsvorhabens im Jahr 1992 (Einführung des Binnenmarktes und teilweise Geltung des ZK zum 1. Januar 1993) konnte die Einarbeitung evtl. bereichsspezifischer Datenschutzbestimmungen nicht rechtzeitig erfolgen. Statt einer ursprünglich geplanten entsprechenden Verordnungsermächtigung ist aufgrund von in der Kürze der Zeit nicht auszuräumenden rechtlichen Bedenken des Bundesministeriums der Justiz im Kompromisswege die Übergangsvorschrift des § 28 Abs. 3 geschaffen worden. Sie hat eine bloße Ankündigungsfunktion im Hinblick auf die Schaffung bereichsspezifischer Datenschutzbestimmungen im ZollVG und enthält darüber hinaus keine wirkliche materielle Regelung. Des in § 28 Abs. 3 enthaltenen ausdrücklichen Verweises auf bestimmte Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) bedarf es nicht, da für den Umgang mit Daten durch Behörden der Zollverwaltung neben Artikel 15 ZK die Abgabenordnung (AO) – und hier insbesondere § 30 – sowie ergänzend das BDSG Anwendung finden. Aufgrund ihrer rein deklaratorischen Bedeutung ist die Vorschrift entbehrlich und wird auf Anregung des Bundesministeriums des Innern gestrichen.

Die Streichung bedeutet allerdings nicht, dass für die Zukunft auf die Schaffung eigener von der AO und/oder dem BDSG abweichender bereichsspezifischer Datenschutzbestimmungen im ZollVG verzichtet wird. Insbesondere wird zu prüfen sein, ob sich aus der für die 15. Wahlperiode vorgesehenen zweiten Stufe zur Novellierung des BDSG und der geplanten Überarbeitung der AO 1977 in datenschutzrechtlicher Hinsicht ein Handlungsbedarf ergibt.

Zu Artikel 2

Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung erfordert eine Anpassung der Inhaltsübersicht.

Zu Nummer 2 (§ 6a)

Mit dem neuen § 6a KWG soll eine Rechtsgrundlage für Finanzsanktionen gegen die aus der Finanzierung des Terrorismus resultierenden Gefahren geschaffen werden.

Zu den Absätzen 1 und 2

Absatz 1 ermächtigt die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, gegenüber den nach dem KWG beaufsichtigten Instituten und ihren Geschäftsleitern die Durchführung von Bankgeschäften bzw. Finanzdienstleistungen und damit in Verbindung stehenden Finanztransaktionen der Institute zu beschränken. Voraussetzung dafür ist das Vorliegen von Tatsachen, die darauf schließen lassen, dass Gelder oder andere finanzielle Vermögenswerte der Finanzierung terroristischer Handlungen dienen.

Ein solcher Rückschluss kann nicht nur bei Personen und Organisationen gezogen werden, die im strafprozessualen Sinne im Verdacht stehen, terroristische Handlungen zu begehen oder zu unterstützen und gegen die ein entsprechendes Ermittlungsverfahren im In- oder Ausland anhängig ist. Dieser ist in der Regel vielmehr bereits dann möglich, wenn Namen EU-interner Personen und Organisationen auf eine im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus geschaffene Liste des Rates der Europäischen Union zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates 2001/931/GASP vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus aufgenommen

wurden (Absatz 2). Bei den Beschränkungen nach Absatz 1 handelt es sich insbesondere um Verfügungsbeschränkungen bezüglich der Auszahlung und Abverfügungen von Geldern auf Konten, die der Verpflichtung zur Legitimationsprüfung im Sinne des § 154 Abs. 2 Satz 1 der Abgabenordnung unterliegen, von Depots und sonstigen Vermögenswerten.

Zu den Absätzen 3 und 4

Die Absätze 3 und 4 tragen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Rechnung. Absatz 3 sieht hierzu Ausnahmen vom Einfrieren von Vermögenswerten auf Antrag in humanitären Notfällen vor. Vergleichbare Zwecke können daher nur solche sein, die im inneren Zusammenhang mit einer humanitären Notlage stehen. Unabhängig von dieser Regelung bleibt es der Bundesanstalt aber unbenommen, im Rahmen der Anordnungsbefugnis nach Absatz 1 den Kreditinstituten z. B. die Abbuchung von Kontoführungsgebühren bei einem gesperrten Konto zu ermöglichen.

Zu Absatz 5

Die Regelung in Absatz 5 ist erforderlich, da die Maßnahmen der Bundesanstalt Drittwirkung entfalten können. Die Betroffenen, d. h. überwiegend die Kontoinhaber, die in ihrer Verfügungsgewalt über ihre Vermögenswerte eingeschränkt werden, aber im Einzelfall auch andere Dritte wie Berechtigte aus Verfügungen, müssen aus rechtsstaatlichen Gründen Rechtsmittel gegen die Folgewirkung des Verwaltungsaktes einlegen können. Da der Verwaltungsakt unmittelbar gegenüber den Instituten ergeht, ist für die Frist des Widerspruchs auf die Kenntnisnahme von der Maßnahme abzustellen. Nach dem Zweck der Maßnahme, die Verfügungsmöglichkeit über Konten einzuschränken und Vermögenswerte „einzufrieren“, kommt nur eine Mitteilung der Banken nach Durchführung der Maßnahme zur Information der Kunden in Frage.

Zu Nummer 3 (§ 49)

Der Gefahr, die von einem Institut ausgeht, das sich über Anordnungen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht gemäß § 6a Abs. 1 Nr. 1 bis 3 KWG hinwegsetzt, kann zielführend dadurch begegnet werden, dass diese Anordnungen kraft Gesetzes sofort vollziehbar sind.

Zu Nummer 4 (§ 56)

Zu Absatz 3 Nr. 1

Neu bußgeldbewehrt wird die Zuwiderhandlung gegen Anordnungen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht gemäß § 6a Abs. 1 Nr. 1 bis 3 KWG. Um diesen Anordnungen den nötigen Nachdruck zu verleihen, ist eine Bußgeldbewehrung angezeigt.

Zu Absatz 3 Nr. 1a

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung (siehe Begründung zu Absatz 3 Nr. 1).

Zu Artikel 3

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333